

ДЕЙСТВИЕ НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫХ АКТОВ ВО ВРЕМЕНИ

Г. ФЕДОРОВ,

доктор права, конференциар, и.о. профессора кафедры теории и истории права юридического факультета Молдавского государственного университета

SUMMARY

The published material represents the big theoretical and practical value for everyone who is interested in actual problems of the theory of the state and the right.

The stated ideas and reasons can be based legislative and activity that will promote protection of the rights and freedom of citizens, interests of the state, strengthening of legality and the law and order.

* * *

Публикуемый материал предназначен для тех, кто интересуется актуальными проблемами в теории государства и права.

Высказанные идеи и соображения могут быть положены в основу законотворческой и правоприменительной деятельности, что будет способствовать защите прав и свобод граждан, интересам государства, укреплению законности и правопорядка.

Ключевые слова: нормативно-правовые акты, правоприменительные акты, интерпретационные акты

Постановка проблемы. В процессе функционирования государства и права в любой стране формируется и действует множество различного рода актов юридического характера.

В юридической науке общепринято различать 3 (три) вида юридических актов: 1) нормативно-правовые акты; 2) правоприменительные акты; 3) интерпретационные акты.

Изначальными (первичными) являются нормативно-правовые акты (Конституция, Кодексы, Уставы, Положения, Регламенты, Инструкции и др.), в которых содержатся разнообразные юридические нормы (правила). В процессе их реализации и претворения в жизнь и на их основе издается бесчисленное множество правоприменительных актов (Указы, приказы, постановления, распоряжения, договоры, соглашения, определения, решения, приговоры и др.), а также ряд интерпретационных актов, в которых даётся толкование юридических норм, содержащихся в нормативно-правовых актах.

Следовательно, без нормативных актов не может быть и речи о правоприменительных и интерпретационных актах, – вторые и третьи вытекают из первого.

Каждый из вышеперечисленных юридических актов имеет свои особенности.

В настоящей статье остановимся на первом виде юридических актов, а именно нормативно-правовом акте и, прежде всего, - подробнее рассмотрим его действие во времени.

особенностями, выполняет соответствующую роль в регулировании общественных отношений и т.д. Иначе говоря, многообразие нормативно-правовых актов упорядочено государством.

В целях более углубленного познания содержания, сущности и специфики того или иного нормативно-правового акта необходимо их классифицировать в определенные виды по определенным критериям: по юридической силе; по объему и характеру действия; по субъектам их издавшим; по их действию в пространстве; по предмету регулирования общественных отношений; по кругу лиц, на которые они распространяются; по времени их действия и др.

Целью настоящей, статьи является как раскрытие действий нормативно-правовых актов во времени, так и попытка обосновать что от строгого соблюдения правил их применения во многом зависит эффективность законодательства и прочность правопорядка.

Изложение основного материала исследования. Наиболее сложные вопросы возникают в отношении действия нормативно-правовых актов во времени. По времени действия нормативно-

Актуальность темы. Она обусловлена тем, что в Республике Молдова нормативно-правовой акт является основным источником права. **Нормативный акт – это изданный в установленном порядке уполномоченным на то государственным органом акт правотворчества, устанавливающий, изменяющий или отменяющий правовые норма,**

регулирующий общественные отношения посредством закрепления в нём юридических прав и обязанностей субъектов права.

Все нормативно-правовые акты, несмотря на их многочисленность, взаимосвязаны между собой; каждый из них занимает свое место, находится в строго очерченной иерархической подчиненности, обладает своими



правовые акты делятся на: **1) постоянно действующие и 2) временно действующие, ограниченные определенным сроком (временем).** При этом очень важно определить **начало и конец** действия законодательного акта. Начальными и конечными моментами такого действия является **вступление в действие нормативно-правового акта и прекращение его действия.** По общим правилам согласно ст. 76 Конституции РМ, закон вступает в силу в день его опубликования в „Monitorul oficial” или в срок, предусмотренный в самом законе или в другом акте, **устанавливающим порядок введения его в действие.** Неопубликованный нормативно-правовой акт влечёт его недействительность.

Большинство законов действует только **«вперед»** (например, такое правило закреплено в ст. 6 (1) ГК РМ); всё, что было до вступления нормативно-правового акта в действие, под него не подпадает. Короче говоря, новый закон, как правило, применяется к правоотношениям, существующим на день вступления его в юридическую силу, и на отношения, которые возникнут в будущем. Аналогичные правила предусмотрены и ст. 3 ГПК РМ.

Однако, некоторые законы имеют и обратное действие (так называемая «обратная сила закона»), когда закон со дня приобретения юридической силы действует и «вперед» и «назад», т.е. распространяется и на случаи, которые имели место в прошлом.

Большинство современных юристов отдаёт предпочтение новому закону в его действии во времени, но не исключает действие старого закона в строго ограниченных рамках и случаях, когда регулируются однородные общественные отношения.

Таким образом, принцип не-

допустимости обратного действия нового закона можно определить как действие закона во времени, при котором он, как правило, не распространяется на факты, имевшие место до вступления его в законную силу. Но в остальных случаях новый закон может иметь **«обратную силу».**

Различают несколько видов **«обратной силы»** закона. И, соответственно, несколько проявлений принципа **необратимости действия закона.** Предлагается различать **«обратную силу» закона в более слабой и в более сильной степени.** **Обратная сила в более слабой** степени имеет место тогда, когда новый закон касается прежних отношений таким образом, что со вступлением его в силу действие возникших правоотношений развивается в соответствии с новым законом. При этом новый закон не касается тех правовых последствий, которые возникли из этого правоотношения до его вступления в юридическую силу.

В случае **«обратной силы» закона в более сильной степени** новый закон не признаёт даже тех правовых последствий, которые возникли из правоотношений, существовавших до вступления его в юридическую силу.

Принцип недопустимости «обратной силы» закона распространяется как на случаи обратной силы в более слабой степени, так и на случаи обратной силы в более сильной степени. Это означает, что: 1) вследствие отсутствия у **нового закона обратной силы** он не затрагивает тех юридических последствий, которые возникли из правоотношений, имевших место до вступления нового закона в силу; 2) следствием применения принципа **необратимости действия закона** является и то, что установившиеся однажды правоотно-

шения, несмотря на вступление в юридическую силу нового закона, продолжают порождать те юридические последствия, которые оказываются подчиненными господству прежнего закона даже после вступления в юридическую силу нового закона.

Современная теория права выделяет простую и ревизионную обратную силу закона. В первом случае действие нового закона распространяется на правоотношения, возникшие как до его вступления в силу, так и на юридические последствия, возникшие после вступления в силу нового закона. Во втором случае новый закон распространяется на правоотношения и юридические последствия, наступившие до вступления в силу нового закона.

Вопрос о действии нормативно-правовых актов во времени нужно рассматривать с учетом этих двух аспектов.

Во-первых, новый закон не имеет обратной силы, что означает его действие только в отношении тех обстоятельств и случаев, которые возникают после введения его в действие.

Во-вторых, старый закон может утратить силу, но отдельные его положения (нормы) могут применяться к фактам, имеющим место после утраты ими силы (т.н. **«переживание закона»**). Это относится и к регулированию длящихся правоотношений. Из сказанного ясно, что следует рассматривать два вида обратной силы и, соответственно, **два проявления правила о недопустимости придания законам обратной силы.**

Первое проявление обратной силы заключается в том, что новый закон распространяется на правоотношения и юридические последствия, возникшие до вступления нового закона в юридическую силу. Соответственно, правило о недопустимости при-

дания новому закону обратной силы выражается, например, в том, что новый акт законодательства о налогах и сборах не распространяется на правоотношения и правовые последствия, возникшие из этого правоотношения до вступления акта в юридическую силу.

И второе – новый закон распространяется на правоотношения, возникшие до вступления его в силу, только в части правовых последствий, наступивших после вступления в силу нового закона. Из норм Конституции РМ и НК РМ прямо выводится правило о том, что новый акт законодательства о налогах и сборах не распространяется на правоотношения и правовые последствия, возникшие из этого правоотношения до вступления в силу нового акта.

Таким образом, проблема выбора между старым и новым законом, изданным государством, имеет большое не только теоретическое, но и практическое значение. Для **нормативно-правового акта необходимо** (хотя сделать это и не всегда просто) **определить его начальную и конечную границу действия во времени.** Вступление закона в юридическую силу означает, что с этого момента им должны руководствоваться, исполнять его и соблюдать все организации, должностные лица и граждане.

Естественно, что до этого момента он не является обязательным, более того, поскольку до вступления нового закона в силу действует старый закон, новым законом руководствоваться пока нельзя; поведение в соответствии с нормой, не вошедшей ещё в законную силу (хотя государство, создавая норму, тем самым явно признало неудовлетворенность старой) будет нарушением действующей нормы. **Определение момента вступления норма-**

тивного акта в юридическую силу – важный элемент в законодательстве и в применении нормативных актов.

Вступление (введение) нормативного акта в **действие происходит** в соответствии со следующими тремя принципами:

1) действие закона вперед, когда нормативный акт со дня вступления распространяется на все случаи **только вперед** (это особенно важно для ддящихся отношений, как и было нами подтверждено ст. 6 (1) ГК РМ); всё, что было до вступления нормативного акта в действие, под него не подпадает;

2) обратное действие (обратная сила закона) – когда нормативный акт со дня вступления в действие распространяется на все случаи **«вперед», но иногда и «назад»**, т.е. на случаи, которые происходили раньше, в прошлом;

3) переживание закона, когда старый закон, утративший юридическую силу, по специальному указанию нового закона может продолжать действовать по отдельным вопросам в течение строго определенного времени.

Типичным, нормальным в условиях законности вариантом действия нормативного акта является первый – **«действие закона вперед».** Это позволяет субъектам права синхронизировать своё поведение на момент его появления с требованиями действующего закона и быть уверенным, что их нынешние действия в будущем не будут ставиться законодателем под сомнение или тем более не будут признаны неправомерными под каким бы то ни было предлогом. Субъект вправе будет заявить: **«Я поступал так, как предписывал закон».**

Обратная сила закона – исключение, каждый случай придания закону обратной силы

должен быть специально оговорен в законе.

Так, ст. 22 Конституции РМ закрепляет одно из основополагающих положений о необратимости действия уголовного закона: **«Никто не может быть осужден за действия или за бездействие, которые в момент их совершения не составляли преступления. Не может также налагаться наказание более тяжкое, нежели то, которое могло быть применено в момент совершения преступления».**

Эти конституционные положения получили дальнейшую конкретизацию в ст. 10 УК РМ: «1. Уголовный закон, устраняющий преступность деяния, смягчающий наказание или иным образом улучшающий положение лица, совершившего преступление, имеет обратную силу, то есть распространяется на лиц, совершивших соответствующие деяния до вступления такого закона в силу, в том числе на лиц, отбывающих наказание или отбывших наказание, но имеющих судимость.

2. Уголовный закон, усиливающий наказание или ухудшающий положение лица, совершившего это деяние, не имеет обратной силы».

Нам представляется, что эти положения УК РМ требуют дополнительной, более ёмкой – расширительной интерпретации, а именно, - что следует понимать под более мягким или более суровым наказанием, что является смягчающим или ухудшающим положение лица, совершившего преступное деяние и т.д. На наш взгляд, более мягким должен признаваться и закон, который устанавливает меньший минимальный предел наиболее сурового наказания, указанного в санкции статьи, по сравнению с ранее действовавшим законом. Менее строгим признается



и закон, предусматривающий альтернативную санкцию, где имеется более мягкая мера наказания по сравнению с ранее действовавшей.

Если вновь принятый закон изменил или установил ряд новых основных или квалифицирующих признаков состава преступления, то должен применяться только тот закон, который рассматривает содеянное виновным в качестве менее опасного преступления.

Поскольку закон, смягчающий наказание, имеет обратную силу в отношении не только основного, но и дополнительного наказания, то более мягким должен признаваться и закон, который при одинаковом низшем и высшем пределах не предусматривает дополнительной меры наказания. При смягчении новым законом наказуемости деяния, за которое лицо уже отбывает наказание, оно подлежит сокращению в соответствии с пределами, предусмотренными новым законом.

Обратную силу должен иметь и закон, обуславливающий уголовную ответственность дополнительными признаками, сужающими её. Не имеет обратной силы закон, если он устанавливает преступность деяния, либо усиливает наказание и, таким образом, ухудшает положение лица.

Следовательно, смягчающим наказание может быть признан уголовный закон, который:

а) предусматривает более мягкий вид наказания за совершенное преступление (например, штраф вместо лишения свободы);

б) предусматривающий более низкий верхний предел санкции при неизменном или уменьшившемся нижнем;

в) уменьшающий нижний предел санкции при неизменном верхнем;

г) заменяющий подлежащее обязательному применению дополнительное наказание таким же по строгости, но подлежащим факультативному (по усмотрению) применению.

В судебной практике встречаются случаи, когда в период между совершением преступления и вынесением приговора уголовный закон изменяется неоднократно, причём **«промежуточный» уголовный закон** является более мягким (вплоть до декриминализации деяния), чем действовавший в момент совершения деяния или действующий в момент вынесения приговора. Вопрос о действии такого **«промежуточного» уголовного закона** в разных странах решается по-разному (например, в ФРГ применяется наиболее благоприятный для виновного закон, даже если он был позже отменен); в других странах «промежуточный» закон не применяется (например, в бывшем СССР).

«Обратная сила закона» предусмотрена и при привлечении виновных лиц к административной ответственности. Так, ст. 8 Кодекса о правонарушениях РМ содержит положения, когда закон может иметь обратную силу и когда не может иметь обратной силы:

1. Акты, смягчающие или уменьшающие ответственность за административное правонарушение, **имеют обратную силу**, то есть распространяются и на правонарушения, совершенные до издания этих актов.

2. Акты, устанавливающие или усиливающие ответственность за административное правонарушение, **обратной силы не имеют**.

Переживание закона – редкие случаи, связанные со сложными ситуациями, тоже оговариваются законом. Например, ст. 6 (4) ГК РМ предусмотрено: «По договорным право-

отношениям, существующим на день вступления в силу нового закона, предшествующий **закон продолжает регулировать** характер и пределы прав и обязанностей сторон, а также другие последствия договора, за исключением случаев, когда новым законом установлено иное».

Представляет также большой теоретический и практический интерес **момент вступления закона в действие и момент (день) обретения им юридической силы**.

Закон приобретает юридическую силу в день принятия его Парламентом РМ. С того же дня он может начинать действовать, если об этом будет прямо оговорено в законе.

Однако, как правило, вступление закона в действие отдалено во времени от дня его принятия и подчинено особому порядку. Этот порядок определен Конституцией РМ, а также законами о порядке опубликования и перепубликования законодательных актов Парламента, Правительства и других органов центрального и местного публичного управления.

Во многих случаях законодательный орган одновременно с новым законом принимает особый акт о порядке вступления в действие нового закона.

Решающее значение в порядке вступления закона в действие имеют: а) официальное опубликование закона; б) срок действия.

Официальным опубликованием закона и других подзаконных актов центральных органов власти считается первая публикация их полных текстов в «Monitorul oficial» Республики Молдова. Здесь, как и в иных случаях, официальное опубликование – даваемое государством свидетельство достоверности и точности содержания публикуемого нормативного акта.



О необходимости опубликования закона говорит и ст. 23 (2) Конституции РМ: «Государство обеспечивает право каждого человека на знание своих прав и обязанностей. С этой целью государство публикует все законы и другие нормативные акты и обеспечивает их доступность».

После официального опубликования нормативный акт вступает в действие одновременно на территории государства, если иное им не предусмотрено (например, срок вступления закона в действие отдален каким-то временем от его опубликования, или он может иметь, как говорилось выше, «обратную силу» действия и т.д.).

Некоторые законы (например, чрезвычайные) могут начинать своё действие с момента их принятия.

Таким образом, начало действия закона осуществляется по следующим правилам:

1) **начало действия закона совпадает с днем его опубликования;**

2) **начало действия закона совпадает с днем его принятия;**

3) **начало действия закона наступит в день, указанный в самом законе, - с истечением определенного времени после его опубликования;**

4) **когда закон распространяет своё действие на деяния, которые имели место до его принятия и опубликования (т.н. обратная сила закона).**

Существуют определенные правила вступления в действие ведомственных нормативных актов.

Особые правила существуют и по прекращению действия нормативного акта, утраты им юридической силы. Данные правила закреплены в ряде актов, в частности, в «Законе о законодательных ак-

тах Парламента» № 780-XV от 27.12.2001 г., а также в «Законе о нормативных актах Правительства и других органов центрального и местного публичного управления» № 317-XV от 18.07.2003 г.

Эти правила сводятся к следующему:

1. Признание утратившим силу является технико-юридической процедурой упразднения, посредством которой отменяются положения законодательных актов, не соответствующих сохранению равновесия между общественными потребностями и законодательными нормами.

2. Признание утратившим силу осуществляется:

а) для исключения положений законодательного акта, вступившего в противоречие с положениями законодательного акта, имеющего ту же или большую юридическую силу;

б) для исключения возможностей параллелизма в законодательстве;

в) для устранения разночтения и неясностей;

г) для освобождения законодательного акта от устаревших норм.

3. Признание законодательного акта утратившим юридическую силу осуществляется путем принятия акта той же или большей юридической силы. Положения, содержащиеся в старом нормативном акте и противоречащие новым положениям, должны быть признаны утратившими юридическую силу.

4. Признание утратившим силу может быть полным или частичным. Признание утратившим силу является **полным**, когда законодательный акт отменяется полностью. Признание утратившим силу является **частичным**, когда упраздняются отдельные части законодательного акта.

Как правило, признание утратившим силу является полным, с указанием в тексте нового законодательного акта о признании утратившим силу в хронологическом порядке всех положений и всех законодательных актов, которые признаются утратившими силу.

5. Если нормативный акт ранее несколько раз признавался частично утратившим силу, последнее признание утратившим силу относится ко всему нормативному акту.

6. Признание утратившим силу какого-либо положения или всего нормативного акта имеет всегда окончательный характер. Не допускается восстановление действия первоначального нормативного акта, которым он ранее был признан утратившим силу.

7. Если норма низшего уровня, имеющая тот же предмет, не была специально признана утратившей силу нормативного акта высшего уровня, эта обязанность возлагается на орган, издавший первоначальный акт.

8. Признание утратившим силу осуществляется, как правило, посредством изложенного положения в конце нормативного акта.

9. В процессе систематизации и унификации законодательства могут разрабатываться и издаваться специальные нормативные акты, исключительным предметом которых является признание утратившим силу сразу нескольких нормативных актов.

10. Одновременно с проектом нормативного акта должны при необходимости, вноситься предложения о признании утратившими силу ранее изданные нормативные акты по соответствующему вопросу или об их изменении и дополнении.

11. Если подготовка предложений требует времени, а выполнение предусматриваемых



проектом нормативного акта мероприятий не терпит отлагательства, или если для этого установлен определенный срок, предложения вносятся в установленном порядке после издания нового нормативного акта.

12. При подготовке предложений о признании утратившим силу изменений и дополнений ранее изданных нормативных актов или их частей, необходимо выяснить, не распространялось ли действие этих актов или частей последующими актами на иные категории организаций, объектов или лиц. Если это имело место и соответствующая норма должна сохранить своё действие, то в проекте предусматривается решение с учётом данного факта, а акты о распространении действия включаются в Перечень подлежащих признанию утратившими силу.

13. В число подлежащих признанию утратившим силу должны включаться не только те нормативные акты или их части, которые противоречат новому акту или поглощены им, но и те нормативные акты или их части, которые ранее фактически утратили значение, но формально не признаны утратившими силу.

14. Нормативные акты и части нормативного акта временного значения, срок действия которых истёк, в Перечень признаваемых утратившими силу не включаются. Если отнесение нормативного акта или его частей к временным вызывает сомнение, акт или его часть подлежат включению в Перечень.

15. В тех случаях, когда в нормативном акте наряду с временными нормами, срок действия которых истёк, содержатся постоянно действующие нормы, и все эти нормы подлежат признанию утратившим силу, в Перечень актов, признаваемых утратившими силу, включается весь акт.

16. Если нормативный акт утратил значение, он включается в Перечень актов, признаваемых утратившими силу полностью, независимо от наличия в нём пунктов, которыми признаны утратившими силу ранее изданные акты.

17. Если подлежат признанию утратившими силу, изменению или дополнению более 2-х нормативных актов, их перечень дается в Приложении к проекту.

18. Если нормативным актом признаётся утратившими силу ранее изданный нормативный акт в целом, то в акте о признании утратившими силу специально указывается, что с момента вступления его в силу ранее изданный акт признаётся утратившим силу.

19. Если положения нового нормативного акта вступают в силу в разное время, в нём специально устанавливается, что признание утратившим силу осуществляется соответствующим образом, согласно этапам вступления в силу нового нормативного акта.

Итак, нормативные акты в целом или в части прекращают своё действие следующим образом:

1. Фактической заменой старого нормативного акта новым, регулирующим те же самые вопросы, но по-новому.

2. Отменой старого закона без принятого нового.

3. Внесением частичных изменений, дополнений в старое законодательство.

4. Истечением срока, на который был рассчитан закон или иной нормативный акт (например, Закон о государственном бюджете РМ принимается на каждый календарный год).

5. Его исполнением в полном объеме.

6. Объявлением неконституционным или признанием недействительным, вступив-

шим в силу решением компетентной инстанции (например, Решением Конституционного Суда РМ).

Выводы. Таким образом, из вышеизложенного вытекает, что действие нормативных актов во времени представляет собой сложнейшую проблему законотворчества и его реализации.

От строгого соблюдения вышеизложенных правил во многом зависит законность и эффективность законодательства и прочность правопорядка, достижимость экономических, социально-культурных и политических целей государства.

Список использованных источников:

1. Конституция Республики Молдова.

2. Регламент Парламента РМ

3. Закон о законодательных актах Парламента № 780-XV от 27.12.2001 г. (см. «Monitorul oficial», 2002 г., № 36-38; ст. 210).

4. Закон о нормативных актах Правительства и других органов центрального и местного публичного управления от 18.07.2003 г. (см. «Monitorul oficial», 2003 г., № 208-210).

5. Закон о порядке опубликования, повторного опубликования нормативных актов от 01.04.2004 г. (см. «Monitorul oficial», 2004 г., № 64-66).

6. ГК, ГПК, УК, УПК, ТК, КоП, НК и другие нормативные акты Республики Молдова.

7. Бошна С.В. Обратная сила закона: общие правила и пределы допустимости, - см. Научные труды РАЮН, выпуск 8, в 3-х томах, М., 2006 г., том I, стр. 78-85.

8. Бахрак Д.Н. Действие норм права во времени: теория, законодательство, судебная практика, - М., 2004 г.

9. Федоров Г.К. Нормативные акты: понятие, классификация, общая характеристика, - см. «Закон и жизнь», 2006 г., № 9

10. Федоров Г.К. Юридическая сила закона, - см. «Закон и жизнь», 2009 г., № 2, 3, 4.